

CAI XC 31

-67 R28



3 1761 11971681 9

Canada. Parliament. House of commons
~~Committees~~, Standing committee on
broadcasting, films and assistance to
the arts.

Report on the white paper on
broadcasting. 1966.




REPORT ON THE
WHITE PAPER ON
BROADCASTING
1966

*presented March 21, 1967
by the*

House of Commons
Standing Committee
on
Broadcasting, Films and
Assistance to the Arts

MR. ROBERT STANBURY
Chairman





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119716819>

CA1 XC 31

-67R28



CANADA

REPORT ON THE
WHITE PAPER ON
BROADCASTING
1966

*presented March 21, 1967
by the*

House of Commons
Standing Committee
on
Broadcasting, Films and
Assistance to the Arts

MR. ROBERT STANBURY
Chairman



STANDING COMMITTEE
ON
BROADCASTING, FILMS AND ASSISTANCE TO THE ARTS

Chairman: Mr. Robert Stanbury

Vice-Chairman: Mr. Jean Berger

and

¹ Mr. Asselin (<i>Charlevoix</i>),	Mr. Johnston,	Mr. Pelletier,
⁴ Mr. Basford,	Mr. MacDonald (<i>Prince</i>),	Mr. Prittie,
² Mr. Béchard,	Mr. Mackasey,	Mr. Prud'homme,
Mr. Brand,	Mr. Macquarrie,	Mr. Richard,
Mr. Cowan,	Mr. Mather,	Mr. Sherman,
Mr. Fairweather,	Mr. McCleave,	Mr. Simard,
Mr. Hymmen,	Mr. Munro,	³ Mr. Stafford—(25).
Mr. Jamieson,	Mr. Nugent,	

M. Slack,

Clerk of the Committee.

¹ Mr. Forrestall replaced Mr. Asselin (*Charlevoix*) on February 1, 1967.

² Mr. Thomas (*Maisonneuve-Rosemont*) replaced Mr. Stafford on March 13, 1967.

³ Mr. Allmand replaced Mr. Béchard on March 15, 1967.

⁴ Mr. Yanakis replaced Mr. Basford on March 15, 1967.

ROGER DUHAMEL, F.R.S.C.
QUEEN'S PRINTER AND CONTROLLER OF STATIONERY
OTTAWA, 1967

Price 50 cents

Catalogue No. XC31-271/1

REPORT TO THE HOUSE

TUESDAY, March 21, 1967.

The Standing Committee on Broadcasting, Films and Assistance to the Arts has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

On Wednesday, November 23rd, 1966, the White Paper on Broadcasting (1966) was referred to your Committee.

Your Committee held 17 sittings during which it heard statements and evidence related to the White Paper from the following persons or organizations in the following order:

1. Mr. J. A. Ouimet, President, CBC
2. Dr. Andrew Stewart, Chairman, BBG
3. Canadian Association of Broadcasters
4. Canadian Broadcasting League
5. National Community Antenna Television Association of Canada
6. Community Antenna Television Ltd., Calgary
7. Association of Canadian Television and Radio Artists
8. Sir Hugh Greene, Director-General, British Broadcasting Corporation
9. Sir Robert Fraser, Director-General, Independent Television Authority (U.K.)
10. Canadian Association for Adult Education
11. CBC Board of Directors
12. The Honourable Judy LaMarsh, Secretary of State.

Your Committee also received briefs from the following:

1. Mr. E. Austin Weir, Toronto
2. Mr. Warwick Webster, Orillia
3. Composers, Authors and Publishers Association of Canada.

The three full-time members of the Board of Broadcast Governors attended for presentation of the Board's views. The full Board of Directors of the CBC appeared, in what your Committee believes was the first appearance of the entire board of a Crown corporation before a parliamentary Committee. Your Committee feels its opportunity for dialogue with the members of these boards was mutually beneficial, and expresses its appreciation to them.

Your Committee is deeply indebted to Sir Hugh Greene and Sir Robert Fraser, two distinguished British public servants, for coming to Canada and aiding the Committee.

Your Committee is grateful for all submissions received and for the assistance of its Clerk, Mr. M. Slack, the Committees Branch, the Department of the Secretary of State and the Parliamentary Librarian, Mr. Erik J. Spicer.

Many valuable observations are to be found in the evidence presented. Your Committee, while not referring in detail to such observations in this Report, has considered them in formulating its assessment of each proposition put forth in the White Paper. For ease of reference, this Report includes the White Paper.

I

INTRODUCTION

(White Paper)

1. Objectives

The determination to develop and maintain a national system of radio and television broadcasting in Canada is an essential part of the continuing resolve for Canadian identity and Canadian unity. In this respect the situation in 1966 is no different from that at any other point in our history. Almost forty years ago the Royal Commission headed by Sir John Aird found unanimity in Canada on one fundamental question—Canadian radio listeners wanted *Canadian* broadcasting. This strong mandate did not arise from any narrow nationalism that sought to shut out of the rest of the world, or more appropriately, the rest of our continent, but rather from a clear conviction that the destiny of Canada depended on our ability and willingness to control and utilize our own internal communications for Canadian purposes.

What policies are therefore appropriate in a Canada that shares the common lot of all technologically advanced countries in the electronic age? The speed of personal movement has been far outstripped by the speed with which ideas and information of all kinds can now be transmitted over long distances and can reach into the homes and minds of the population at large. There is no insulation from these new forces, no iron curtains of the mind to permit a comfortable slow pace of adjustment to new forces. The era of the communications satellites is upon us, still further complicating the processes of adaptation which the essential goal of Canadian unity will demand.

Any statement of policy relating to broadcasting in Canada therefore starkly poses this question. How can the people of Canada retain a degree of collective control over the new techniques of electronic communication that will be sufficient to preserve and strengthen the political, social and economic fabric of Canada, which remains the most important objective of public policy?

2. The Advisory Committee

The report of the Advisory Committee on Broadcasting was submitted to the Government and published early in September, 1965, after some fifteen months of intensive study of the complex problems peculiar to Canadian broadcasting. Its far-reaching recommendations gave rise to an extraordinary volume of public comment and debate to which the Government has given careful attention, with special regard to the expressed opinions of the Canadian public at large. The Government has also received and given careful consideration to representations from the Board of Broadcast Governors, the Canadian Broadcasting Corporation, the Canadian Association of Broadcasters, the Canadian Broadcasting League, and other interested organizations.

Following these deliberations, the Government has concluded that the comments and criticisms made by the Advisory Committee within its terms of reference are in many respects soundly based and generally valid, and that many of its recommendations should be implemented as soon as possible, in effect but not necessarily in every detail. The Government accordingly proposes to introduce new legislation on the general lines set out herein.

A distinctly Canadian broadcasting system is essential to our national identity, unity and vitality in our second century. Transportation was a key factor in shaping Canada in the past. Communications will play a major role in shaping the Canada of the future. It has been said that transportation is the skeleton on which the Canadian body politic has grown during the past one hundred years. In future, broadcasting may well be regarded as the central nervous system of Canadian nationhood.

Canadian broadcasting is unique in the world—with its complex mix of public and private components, its bilingual nature, its foreign competition, its far-flung and diverse constituency. It has served Canada well. It must, however, be challenged to serve it better.

Fundamental to any consideration of broadcasting policy is the fact that the airwaves are public property, and the privilege of exclusive use of any channel or frequency must be subject to the clear responsibility of serving the public interest as expressed through national policy.

The Committee feels strongly that it is not a proper function of Parliament or Government to be involved in the programming, or the day-to-day operation or supervision of the broadcasting system. It is, however, the responsibility of Parliament to define the public interest to be served by our broadcasting system and to enunciate the national policy. It is also Parliament's duty to create a viable structure within which the service we seek can be assured to the Canadian people.

Objectives.

The Committee concurs with the White Paper's statement of objectives. We are convinced that Canadians want radio and television programs of Canadian origin and character, although programs produced in the United States are available to a majority of Canadians who obviously enjoy them. A Canadian identity demands public affairs and news programs about Canada and about the world through Canadian eyes. Canadian broadcasters have a special responsibility to provide such programs because they will not come from any other source. Although the United States will continue to be the source of many dramatic and variety programs on Canadian stations, Canadian broadcasters must develop such programs in Canada to the fullest extent which availability of talents and resources permits.

With prospective development of non-commercial broadcasting in the United States, and with the rapid progress toward satellite broadcasting, all Canadians may soon have direct access to more international programs of wide interest and high quality. This will be welcome provided Canadians are assured, of the opportunity to receive Canadian programs of high quality, to develop their own talents and display them globally.

The Committee notes with approval the growing interest in domestic film-making including the recent legislation to establish the Canadian Film Development Corporation. This opens new opportunities for co-operation between broadcasters and film-makers. We recommend that Canadian television be encouraged to utilize the National Film Board and independent film producers to a greater extent.

Indeed, to advance Canadian cultural objectives, broadcasting should draw on all available creative organizations and resources in the theatrical, musical and other artistic fields. We commend continuing and expanding government assistance to the arts; this will enlarge the pool of Canadian talent available to the broadcasting media.

The Committee is of the opinion that the lack of adequate archive facilities to preserve films of lasting value constitutes a severe loss to Canadians. We therefore, recommend urgent action to preserve such films.

* * * *

II

PUBLIC CONTROL OF BROADCASTING

(White Paper)

3. General Principles

Television channels and radio frequencies, the number of which at present limited, are public property over which the public is entitled to exercise appropriate control, primarily by issuing broadcasting licences subject to special and enforceable conditions. Past experience has clearly demonstrated the necessity in Canada, for a broadcasting system that includes public and private elements, in which the place of the public element should predominate in policy areas where a choice be-

tween the two is involved. Subject only to regulations applicable to all broadcasters and the conditions of individual licences, the right to freedom of expression should be unquestioned, but all broadcasters have a responsibility for the public effects of the powerful and pervasive influence which they exercise.

Much of the controversy about public control of broadcasting seems to arise from a failure to distinguish clearly between two quite separate elements—the physical structure of the system and the actual programs broadcast—which can and should be differently treated. It is almost universally recognized that the regulation of programming must be entirely and demonstrably free from improper influences and pressures, and can therefore best be delegated to an independently constituted authority which is not subject to any form of direction in that regard. But, since the coverage of the national broadcasting service must be provided by the public element, which is dependent on funds voted by Parliament, the physical structure of the system as a whole is a matter for the Government, which is responsible to Parliament, to decide.

Fears of hidden influences on program content have tended to obscure this legitimate right to direct the structure of the broadcasting system. These fears can best be dispelled by providing statutory machinery which distinguishes clearly between the total delegation of authority over programming on the one hand, and ultimate authority over the structure of the system on the other.

In the new legislation, Parliament will therefore be asked to authorize the Governor in Council to give formal directions to the regulatory authority, dealing with the structure of the system, which may then be put into effect after suitable public discussion. Matters affecting programming will not be subject to such directions, the scope of which is more fully described below.

The Committee concurs with the general principles stated in the White Paper. We urge, however, a clear legislative declaration of the pre-eminence of the public sector. We agree that, although the CBC's responsibility is paramount, all broadcasters share a duty to serve the public interest and must share it more equitably and effectively. We earnestly hope that the proposed "total delegation of authority over programming" will end Parliament's frequent involvement with broadcasting matters.

* * * *

(White Paper)

4. The Regulatory Authority

The Canadian broadcasting system, comprising public and private sectors, must be regarded as a single system which should be regulated and controlled by a single independent authority. It is therefore proposed that the powers and authority of the Board of Broadcast Governors, which require extension and clarification, shall be applicable to all broadcasters alike, and that the Board itself shall be reconstituted. The Government does not concur in the recommendation of the Advisory Committee that the regulatory authority should be responsible for the management of the Canadian Broadcasting Corporation. However, the legislation will make it clear that the Corporation will be subject to the regulatory powers of the Board of Broadcast Governors in all matters affecting general broadcasting policy in Canada.

The Board of Broadcast Governors will have full power to issue broadcasting licences, subject only to technical evaluation and certification by the Department of Transport and to any formal direction that may have been issued under the new Act relating to the structure of the system. Licences will be issued on the authority of the Board itself, without reference, as at present, to the Governor in Council, but provision will be made for formal appeals to be made to the Governor in Council against the decisions of the Board in the exercise of this power. The necessary amendments to the Radio Act will be submitted to Parliament simultaneously with the new broadcasting legislation.

The Board will also have full power to regulate the constitution of and conditions of affiliation to all television and radio networks, both public and private.

The Board will be required to undertake, in collaboration with the Canadian Broadcasting Corporation, objective research into all matters bearing upon broadcasting in Canada. The need to keep abreast of the pace of technological change is quite apparent. It is also generally agreed that far too little is known about the specific effects on the public of new forms of communication, or about the views held by Canadians as to the objectives of public broadcasting.

The Board will be asked to consider the feasibility and desirability of setting up regional broadcasting councils to advise upon representations made by the general public with regard to programming.

The extended powers and responsibilities of the Board will, in the opinion of the Government, require the attention of more full-time members than at present, but there should continue to be a number of part-time members sufficient to provide a broad cross-section of Canadian opinion. The authority of the Board will reside in the full-time members, but there will be an obligation to consult the whole Board before decisions are taken on matters of regulatory policy.

It is accordingly proposed that the Board shall comprise a Chairman, a Vice-Chairman, and three other full-time members, together with up to seven part-time members, all to be appointed by the Governor in Council. Normal terms of appointment will be seven years for the full-time members and five years for the part-time members, but in both cases the terms of initial appointments will be adjusted so as to ensure a rotation of new appointments.

The Committee concurs with the White Paper's proposal that the Board of Broadcast Governors be reconstituted and its powers and authority clarified so as to make it a more effective regulatory authority in all matters affecting general broadcasting policy. We emphasize our conviction, however, that the areas of authority and responsibility of the BBG and the CBC, and the nature of the relationship it is intended to establish between them, be fully understood and clearly defined in the legislation.

If public and private components are part of a single structure, as the Fowler Committee Report and the White Paper see them to be, a common regulatory authority is needed to oversee this structure and, as an "auditor general" of broadcasting, to advise Parliament periodically as to the performance of Canadian broadcasting.

Although the ultimate authority and responsibility of Parliament is clear, it is equally clear that Parliament cannot administer or supervise broadcasting. Nor do we believe a Minister of the Crown should have such power. A reconstituted BBG should provide an assessment of our broadcasting system. In order to do so, it must have clear-cut directives from Parliament as to how it will be expected to act on Parliament's behalf.

The CBC, as the prime instrument of public policy in broadcasting and one of the world's largest broadcasting organizations, needs a strong Board of Directors. Its directors would continue to be challenged with the management of one of our country's most important corporations. Legally, they are the Corporation. Although they hold this public asset as trustees for the Canadian people, it is natural that they should develop loyalties to its personnel, its programs and its welfare. It is in the public interest, as well as in the interest of the CBC, that they do so, within the context of their responsibility to Parliament on behalf of the people. At the same time, the CBC (and the public) should benefit from continuous and co-operative liaison with a BBG bearing responsibility for overseeing performance of the entire broadcasting system. The BBG, however, should not be involved in the Corporation's day-to-day decision-making or in policy-making concerned with the internal workings of the Corporation. These must be the responsibility of the CBC Board of Directors.

The responsibility of the BBG, in the first instance, would be to amplify the broad principles for Canadian broadcasting laid down by Parliament and to set general standards following public hearings. The legislation must say, with a good deal of precision, what these principles are, as they apply to the various components of the system, both public and private. Obviously, the most important of them will concern programming. In the case of the CBC, responsibility for programming must rest with its Board and management. We welcome the assurance that the BBG "will not, however, be empowered to give directions, other than by generally applicable regulations or in the conditions of a licence, to any broadcaster in respect of specific programs."

In case of conflict between components, the BBG should have the power to arbitrate any dispute. It should seek to resolve complaints which fall within its purview by consultation with the component or components concerned before resorting to penalties or public censure, either of which should be a final resort but firmly used if necessary.

As creatures of Parliament, both the BBG and the CBC should continue to report to Parliament annually and the members of each board should be available to this Committee for a review of their reports when their estimates are under consideration. A major parliamentary inquiry into broadcasting should not be necessary more than once every five years. We agree that it will be necessary, and useful, to have discussions between the CBC and the BBG on the Corporation's budget. The BBG, however, should not assume responsibility for the budget. As "auditor general" of broadcasting, the BBG should assess the performance of all components of the system under its supervision, including the CBC. In assessing the CBC, the BBG should take into account the financial resources available to the Corporation, its mandate and its vital importance as the prime instrument of national policy in broadcasting.

We endorse the White Paper's view that "far too little is known about the specific effects on the public of new forms of communication, or about the views held by Canadians as to the objective of public broadcasting." We note the willingness of private broadcasters to collaborate with the BBG and the CBC in an accelerated research program and feel that other independent agencies should be encouraged to participate in this endeavour. In addition to the areas of research mentioned in the White Paper, we recommend that a study be undertaken of the economic effects on Canadian broadcasting of advertising placed by Canadian firms with U.S. stations.

The Committee approves the licensing procedure, regulation of affiliation agreements, and composition of the BBG as outlined in the White Paper. The Committee believes, however, that the authority of the Board should not reside only in the full-time members but that part-time members should have the right to vote. We also recommend that the total number of members be eleven: five full-time and six part-time. We suggest that the full-time members constitute an Executive Committee empowered to deal with matters delegated to it by legislation or by the full Board.

Your Committee has not heard specific views on the point as to whether the reasons for decisions of the BBG should be made public at the request of interested parties. We suggest, however, that this point be considered when legislation is being drafted.

* * * *

(White Paper)

5. The Structure of the Broadcasting System

In ordinary circumstances, the Board of Broadcast Governors will have the unqualified right, subject to technical certification by the Department of Transport, to select one from a number of applicants for a broadcasting licence, and to issue and renew licences on a basis of merit. But, as noted, authority will rest with the Governor in Council to give formal directions to the Board on the overall pattern of coverage to be followed; on the reservation of particular channels and frequencies for the use of the Canadian Broadcasting Corporation; on the assignment of particular channels and frequencies for special purposes; on the eligibility of certain classes of applicants for licences; and on the pre-emption of broadcast time for special purposes or in an emergency.

All Canadians are entitled, subject only to practical considerations in the expenditure of public funds, to service in the Canadian official language that they habitually use. The Government intends to give the highest possible priority to the extension of radio and television coverage on this basis. Parliament will be asked to provide funds so that the Canadian Broadcasting Corporation can complete coverage, to the fullest extent that is feasible, with all possible speed.

The time has also come to consider full national network services in both official languages from coast to coast, and a detailed study of all aspects of this question will be undertaken forthwith.

Although prime coverage must have first priority, alternative television service is an amenity now regarded almost as a necessity of life, which is already available to some 75-80% of Canadian television households. The Government has advised the Board of Broadcast Governors that, pending the enactment of new legislation, it is now prepared to consider issuing second-station television licences on the recommendation of the Board, subject to the reservation for the use of the Canadian Broadcasting Corporation of channels in Victoria, B.C.; Saskatoon, Sask.; Sudbury, Ont; and the Saint John-Fredericton area in New Brunswick. The provision of television service by the Canadian Broadcasting Corporation in these reserved locations will be inaugurated, by means of repeater stations at first, as funds permit. The effect of this decision will be to permit the Board to consider applications by private affiliates of the Canadian Broadcasting Corporation who may wish to disaffiliate and join the CTV network.

In recommending the issue of a second-station licence before the enactment of new legislation, the Board of Broadcast Governors will be required to satisfy the Government that the advertising revenue of a new station will be adequate to support a proper level of public-service programming.

The Committee concurs with the statement on structure appearing in the White Paper, particularly with reference to extending coverage to all Canadians, and to full network services in both official languages. We recommend further that, wherever practical, in areas now receiving only one Canadian service, if the service is through a private outlet, the alternative should be provided by CBC. If CBC is now the sole service, the second service should be private. Where there are serious obstacles to such parallel development, however, these should not prohibit the extension of alternate service by other means, at least on a temporary basis. We urge that the introduction of dual service proceed as rapidly as CBC finances and local market conditions permit.

* * * *

(White Paper)

6. New Television Channels

The television channels now in regular use in Canada all lie within what is known as the very-high-frequency band (VHF). The number of these channels is limited, and most have already been assigned. Those that remain are too few to meet current and impending requirements for educational television stations and other special needs. For these purposes it will be necessary to make use of the additional channels available in the ultra-high-frequency band (UHF), which requires special transmitting and receiving equipment, and which is not yet in regular use. The Department of Transport was accordingly directed some time ago to study in detail and make recommendations, in collaboration with the Board of Broadcast Governors, on the pattern of assignment of ultra-high-frequency television channels to the public and private sectors, and for educational and other special uses.

The Committee has noted with approval the study now in progress on the pattern of assignment of ultra-high-frequency television channels. We recommend that appropriate steps be taken to ensure that all new television sets sold in Canada be equipped to receive UHF transmission.

* * * *

(White Paper)

7. Programming

Clearly there must be regulations, applicable to all broadcasters alike, establishing general standards of public acceptability and governing such matters as the length, frequency and nature of advertising announcements, but this is hardly enough. While the Canadian Broadcasting Corporation has a special place in the field of public-service programming, private broadcasters also have a positive responsibility to contribute to a wide range of audience choice, to meet certain standards of public service, and to achieve the highest quality of programming they can reasonably afford. This the Canadian people are fully entitled to demand in return for the grant of a valuable franchise. But standards of quality and public service should not be formulated on a universally applicable basis. Private broadcasters operating in the larger and more profitable markets can afford to provide a greater variety and higher quality of programming than those in less favoured areas, and it is therefore logical to relate regulatory requirements to the profit-potential of individual licences.

In programming, high quality is more a matter of general excellence than of mere content. So called "high-brow" programs can be artistically or technically poor, while light entertainment can be excellent. High quality does not necessarily flow from high cost, and standards of quality cannot readily be made a condition of a licence. However, judgments about quality can quite legitimately be made in retrospect on the basis of actual observed performance, and should carry a great deal of weight when an application for the renewal of a licence is being considered.

Other important requirements of public policy can be measured in terms of time and money. In particular, the employment of Canadian talent of all kinds is something that public policy should require by demanding that all broadcasters include a substantial Canadian content in their programming, particularly in prime time. Events of national interest which originate abroad are important as public-service programming, but do not contribute to the utilization of Canadian talent and should not qualify as Canadian content.

Accordingly the new legislation will provide that minimum standards of public-service programming and Canadian content shall be determined by the Board of Broadcast Governors on an individual basis, taking account of the circumstances of the licensee or of groups of licensees, including the Canadian Broadcasting Corporation. These minimum standards will be incorporated into the conditions of the licence so as to be legally enforceable.

Thus, in future, a broadcasting licence will be granted after a public hearing and subject to technical certification, to the applicant who undertakes, as a condition of his licence, to comply with generally applicable regulations on program quality and advertising, and to provide the best texture of public-service programming and Canadian content. The renewal of an existing licence will be subject to the same considerations, and the past performance of the licensee will be taken fully into account. The Board will not, however, be empowered to give directions, other than by generally applicable regulations or in the conditions of a licence, to any broadcaster in respect of specific programs.

The Committee agrees with the comments of the White Paper on programming. We approve of a flexible formula of expectations for performance by individual stations or groups of stations but with strict enforcement of standards imposed as a condition of licence. We believe it is essential to avoid monopolization of prime time by foreign programs, and to increase true Canadian content in radio as well as television. We also believe that public affairs programs should be included among those shown during prime time.

* * * *

(White Paper)

8. Ownership of Canadian Facilities

Another important aspect of licensing policy in the field of radio and television which requires attention is the ownership of broadcasting facilities. It has always been recognized that the control of Canadian communications facilities should remain in Canadian hands. There are already instances of foreign ownership and potential foreign control extending markedly into the field of Canadian communications facilities, particularly in the community-antenna television systems.

Within Canada, ownership or control of one medium of communication by another is equally a matter of concern if it tends to develop into a monopoly. There is a growing number of cases where either ownership or control extends to both the local newspapers and the local radio or television facilities. The Board of Broadcast Governors will be required to investigate and report on public complaints or representations about situations of this kind.

Parliament will be asked to authorize the Government to give guidance to the Board of Broadcast Governors aimed at preventing foreign control of broadcasting facilities, the domination of a local situation through multiple ownership, or the extension of ownership geographically in a manner that is not in the public interest.

The Committee supports the White Paper's proposal that the BBG be required to investigate and report on public complaints or representations about situations where control of broadcasting and another communications medium may tend to create a monopoly of information. We suggest that similar action would be justified where there appears to be danger of an undue concentration of control within broadcasting media. We also recommend that the BBG be authorized to initiate such investigations in the absence of public complaints when it deems advisable. We believe, too, that careful attention should be paid to these considerations in the granting of licences and in formulating conditions of licences, particularly in any area where there is unlikely

to be more than one station, either radio or television. The Committee has noted that in the United States there is a limitation on the number of stations which can be licenced to any one owner, and feels the merits of such a restriction should be considered.

* * * *

(White Paper)

9. Educational Broadcasting

A tremendous expansion in the use of television for educational purposes is to be expected in the next few years, and the operation of educational broadcasting stations or systems involves both federal and provincial responsibilities. The policy that has been followed for the past twenty years is that broadcasting licences should not be granted to other governments or to agencies under their direct control. The only exceptions have been some radio licences issued to educational institutions specifically for educational broadcasting. Provincial applications for licences for private television stations to be operated in connection with the educational system of the province are now being received, and more are to be expected in the near future.

Federal policies in the field of communications must not work to impede but must facilitate the proper discharge of provincial responsibilities for education. For this purpose, it will be necessary to work directly with the provinces to study the technical facilities required, and to plan and carry out the installation of educational broadcasting facilities throughout Canada.

The Government is prepared to give immediate consideration to the creation of a new federal organization licensed to operate public service broadcasting facilities. This organization would be employed to enter into an agreement with any province to make such facilities available for the broadcasting within the province, during appropriate periods of the day, of programs designed to meet the needs of the provincial educational system as determined by the responsible provincial authorities. As a component of the Canadian broadcasting system, the new organization would be subject to the authority of the Board of Broadcast Governors in respect of the licensing of stations, the hours of broadcasting, the interpretation of its purposes, and generally the regulatory power of the Board in all matters affecting general broadcasting policy in Canada. Details of this arrangement will be developed after ample opportunity has been given for full discussion with all concerned.

It is the view of the Government that, since the imminent availability of ultra-high-frequency channels and facilities will be quite adequate for the needs of education, there is no need at this time to proceed with the recommendation of the Advisory Committee that the very-high-frequency channels now in use should be pre-empted for educational purposes in the forenoon.

The Committee has reserved this part of the White Paper for more intensive study, which it hopes to pursue after presentation of this report. However, we appreciate that some steps might have to be taken toward making broadcasting facilities available for instructional purposes before we can report further. The Committee therefore cautions against any departure from the long-standing policy that broadcasting licences not be granted to governments or to agencies under their direct control, and urges that no facilities be committed to the exclusive use of any government or any such agency of government.

* * * *

(White Paper)

10. Community-Antenna Television Systems

The new legislation will provide that community-antenna television systems shall be treated as components of the national broadcasting system, subject to licensing, regulation and control by the Board of Broadcast governors.

The Board will be empowered to examine, at public hearings or otherwise, all applications for new licences or the renewal of existing licences for such systems. Among the matters subject to regulation or incorporated in the conditions of a licence will be the inclusion of Canadian channels, the preservation of the integrity of the programs received and carried by the systems, the formation of networks, and adequate degree of Canadian control of corporate licensees, and—as already noted—questions of multiple ownership or control.

Study is being given to special problems of jurisdiction involved in the regulation of closed-circuit television operations and the reception of transmissions from antennae in the United States fed through a coaxial cable or microwave system to Canadian communities for local distribution over cable networks.

The Committee concurs with the proposals of the White Paper with respect to community antenna systems. We recognize the value of these systems but we agree that they should be treated as part of the broadcasting system. While they do not at present use the airwaves, they nevertheless distribute broadcast programs which may compete with those of other broadcasting outlets and therefore, should be under the jurisdiction of the BBG.

* * * *

(White Paper)

11. Penalties and Appeal Procedures

The Board of Broadcast Governors will be empowered to inflict monetary penalties for breaches of regulations or failure to comply with the conditions of a licence; in the latter case there will also be power to suspend or revoke a licence. The legislation will also provide for appeals to the courts, on questions of law but not of fact, against any decisions of the Board.

The Committee approves the procedures suggested in the White Paper provided licensees are afforded the right to be heard. Such procedures appear to be consistent with those of other comparable tribunals.

* * * *

III

THE CANADIAN BROADCASTING CORPORATION

(White Paper)

12. The National Broadcasting Service

The new legislation will establish that the Canadian Broadcasting Corporation, as the public component of the national broadcasting system, will be subject to regulations and control by the Board of Broadcast Governors, and that the standards of quality and the nature of the service provided will be a condition of the licences granted to the Corporation. Since monetary penalties would be ineffectual and the suspension of a licence impractical, the Corporation will necessarily be required to comply with specific directions by the Board in cases of breach of regulations or failure to comply with the conditions of a licence.

The Committee concurs with the proposal in the White Paper that the CBC will be subject to regulation and control by the BBG on the understanding that this does not imply any power to give directions in respect of specific programming except by general regulation or conditions of licences.

* * * *

(White Paper)

13. The Mandate of the Corporation

Under the present Broadcasting Act, responsibility is assigned to the Canadian Broadcasting Corporation for the operation of a national broadcasting service. The interpretation of this phrase has been left largely to the Corporation itself, and it has fulfilled its prime responsibility to provide broadcasting services to the Canadian people as a whole in a manner that is altogether praiseworthy.

The new legislation will confirm the objectives developed by the Corporation, which are to provide a complete and balanced service of information, enlightenment and entertainment for people of different ages, interests and tastes, including a high content of regional, national and international news, factual and interpretative reports, and programs devoted to all aspects of the arts, light entertainment, and sport. It should seek to use and develop Canadian artistic and cultural resources and talent, wherever situated, to the maximum extent consistent with high standards of program quality. It should serve the two official-language groups and the special needs of geographical regions, and it should actively contribute to the flow and exchange of information, entertainment and understanding between cultures and between regions.

The Committee concurs with the White Paper's confirmation and elaboration of the objectives developed by the CBC. We recommend, however, that there be legislative definition of this mandate with clear recognition that the

CBC is the principal agency for carrying out public policy through broadcasting. While we feel the CBC's performance of its mandate has been by and large praiseworthy, we believe it can and must achieve its objectives more adequately under the new conditions proposed in the White Paper.

* * * *

(White Paper)

14. The Board of Directors

The field of management and operational policy in the Canadian Broadcasting Corporation is so large that the Government is convinced this responsibility should not be entrusted to a panel of members of the Board of Broadcast Governors, as recommended by the Advisory Committee. This is true even though, under the new legislation, some broad areas of broadcasting policy which may now be within the competence of the Board of Directors of the Corporation will henceforth be subject to regulation by the Board of Broadcast Governors. There seems to be no doubt that the Corporation will benefit from the advice and judgment of outstanding Canadians chosen mainly but not exclusively for their knowledge and experience of management matters.

It is accordingly proposed that the Board of Directors of the Corporation shall comprise a President and a sufficient number of other directors to provide adequate representation, all to be appointed by the Governor in Council. The President, who will be the chairman of the Board, will be appointed for a term of seven years, the other directors for five years, with suitable provision for the overlapping of initial terms. Subject to the approval of the Governor in Council, the Board of Directors will appoint a chief executive officer, who will be responsible to the Board for all the operations of the Corporation.

The Committee concurs with the proposed composition of the Board and the provision for a chief executive officer to be appointed by the Board. We have noted with approval the relationship between the Chairman and the Director-General in the British Broadcasting Corporation which might well be emulated in the CBC.

We recommend that the Chairman be known by that title rather than as President. We consider this a position of high prestige and responsibility to be filled by an outstanding Canadian prepared to devote his energies fully to the CBC.

We recommend that the chief executive officer be called the General Manager and that he not be a director. We feel he should be a highly respected person experienced in program production administration and finance capable of giving creative and positive leadership in the keystone of our broadcasting system.

We reiterate the Committee's recommendation in its Ninth Report, dated June 29, 1966, that there should be a Senior Executive responsible for programming and production in the English and French networks respectively, each reporting to the General Manager.

We agree that directors should be experienced in management matters, but we would not wish to see "management" in this context equated entirely with "housekeeping". Program policy is a most vital element in the management of a broadcasting organization, and it will always be an asset to have some directors with a practical knowledge of broadcasting. Although geographical representation need not be a prime consideration in the appointment of directors, the Committee supports the idea of forming two groups within the Board, each one to concern itself more particularly with the English or French network. Each should include directors who can speak the language of the network concerned and whose normal residence is within the coverage area of that network.

* * * *

(White Paper)

15. Financial Provision

The Government accepts the recommendation of the Advisory Committee that the Corporation should be financed by means of a statutory five-year grant based on a formula related to television households, with a suitable borrowing authority for capital requirements. The details of the actual amounts, which will require the exercise of a tight financial discipline by the Directors of the Corporation but will be adequate for reasonable requirements, will be submitted to Parliament by the Minister of Finance later in the year when financial requirements of all kinds for the next and ensuing fiscal years are under consideration.

The Committee concurs with the proposal in the White Paper for financing of the CBC, and considers this basic to accomplishment of the goals which justify the Corporation's existence.

* * * *

(White Paper)

16. Commercial Activities

The size of the statutory grant to the Corporation must necessarily take into account an estimate of revenue from advertising and other sources. The Government has given the most careful consideration to the question of commercial activities, and has concluded that the recommendations of the Advisory Committee on Broadcasting should be implemented. It is important both to the Corporation and to private broadcasters that definite limits be set to the amount of revenue to be derived from its commercial activities. The Corporation should not seek to increase its present volume of commercial programming.

Parliament will accordingly be asked to make financial provision for the Corporation on the basis that, while improving its programming, it should seek to retain but not to increase its present 25% share of the television advertising market and 4% share of the corresponding radio market. It is hoped that, with improvements in sales techniques and growing opportunities for sales of programs abroad, this policy will enable the Corporation to provide a quality and diversity of programming that will not be unduly dependent on commercial resources.

The Committee recommends reconsideration of the commercial target on which the grant is to be based. If the Corporation is to carry out its mandate, improving quality and expanding Canadian content of its programming, its first concern must not be competition for commercial sales. A revenue target based on a share of the advertising market could require the Corporation to place an excessive emphasis on this aspect of its activities.

An alternative is suggested that would relate CBC commercial revenues to the proposed statutory grants. Having determined the over-all revenue needs of the Corporation for operational purposes, and the desired level of commercial activity the number of dollars to be derived from advertising sources would be specified. This must be a realizable target and the Corporation should be expected to use aggressive advertising and program sales policies to the degree necessary to achieve it.

* * * *

(White Paper)

17. Headquarters and Consolidation Plans

The Government considers that the headquarters of the Corporation should remain in Ottawa, but that the headquarters staff should be of the minimum size compatible with the effective general direction of the Corporation. So far as possible, operational and ancillary activities, particularly the control of programming, should be removed to the main production centres, where suitable adjustments to consolidation plans should be made as a matter of urgency.

Approval has already been given for the start of construction for the consolidation of Montreal operations, but until the peak of construction for Expo '67 has been passed expenditures are to be incurred only at a minimal pace; this will give the Corporation a final opportunity to review its plans in detail. Decisions about consolidation in other production centres must await further discussion with the Corporation and detailed consideration of proposed plans.

The recent difficulties in the relationship of management to production staff forcefully underline the necessity for significant improvements in internal communications. The Government therefore expects that action to effect the necessary organizational changes will be given high priority by the Corporation.

The Committee concurs with the proposals set out in the White Paper, which are consistent with previous recommendations of this Committee. In the planning of facilities, however, we believe consideration should be given to what appears to be a major growth in the use of film production for television.

* * * *

18. *Colour Television*

(White Paper)

The Government has reviewed and confirmed its decision that the introduction of colour television, while necessary, must take a lower priority than other improvements in the public broadcasting service. The Corporation will therefore be required to limit its expenditures on conversion to colour through the fiscal year 1969-70 to plans already announced.

The Committee concurs with the policy expressed in the White Paper but, urges that it be reviewed frequently to avoid placing the public element in a prejudicial position relative to competitors and thus defeating the purpose of the CBC to serve as many Canadians as possible.

* * * *

19. *The Northern Service and Armed Forces Service*

(White Paper)

For Canadians living and serving in the north and other remote parts of the country, and for Canadian servicemen overseas, broadcasting service is of inestimable importance. Radio and, increasingly in the future, television provide vital links with the more populous parts of Canada by affording an immediacy of communication that is essential to the preservation of a sense of Canadian unity. The Government therefore attaches high importance to the improvement of the present facilities for shortwave transmissions, which are far from adequate.

Parliament will accordingly be asked to provide funds so that the improvements in facilities and programming recommended by the Advisory Committee can be effected as quickly as possible. The present arrangements under which the Department of National Defence bears the main cost of the Armed Forces Service will be continued.

The Committee concurs with the White Paper.

* * * *

20. *The International Service*

(White Paper)

The Government is convinced of the importance and value of the International Service, and is generally prepared to accept the recommendations of the Advisory Committee with regard to the necessary renewal of the physical plant and the extension and improvement of programming. The integration of the Service with the Corporation, which should be undertaken forthwith, will facilitate a rationalization of activities and operations abroad. Programming policy will be determined under the guidance of the Department of External Affairs. The cost of operating the International Service will continue to be met by a special Vote, and Parliament will be asked to provide for the early installation of new transmitting equipment, as well as for the programming improvements and extensions recommended by the Advisory Committee.

The Committee concurs with the White Paper.

* * * *

IV

CONCLUSION

(White Paper)

21. *The Future of Canadian Broadcasting*

The new legislation that Parliament will be asked to enact will, the Government believes, have many beneficial effects. The responsibilities and authority of the Board of Broadcast Governors will be unequivocally established, in relation both to the private broadcasters and to the Canadian Broadcasting Corporation. Both sectors will be fully aware of what is expected of them, and will thus be able to plan confidently for the future. If their plans are soundly conceived and executed, as the Government is confident they will be, the Canadian public will continue to enjoy broadcasting services envied by the rest of the world.

Le Comité approuve la ligne de conduite énoncée dans le Livre blanc, mais recommande qu'elle soit examinée fréquemment afin d'éviter que le secteur public soit placé dans une position préjudiciable vis-à-vis ses concurrents, ce qui nuirait à la poursuite de l'objectif de la Société qui est de desservir le plus grand nombre possible de Canadiens.

Le Gouvernement a examiné de nouveau et confirmé sa décision portant que l'introduction de la télévision en couleurs, tout en étant nécessaire, doit bénéficier d'une priorité moins grande que d'autres améliorations à apporter à la radiodiffusion publique. La Société devra donc limiter ses dépenses de conversion à la couleur, d'ici à la fin de l'année financière 1969-1970, aux projets qu'elle a déjà annoncés.

18. La télévision en couleurs

(Livre blanc)

* * * *

Le Comité agréé les propositions formulées dans le Livre blanc, car elles s'accordent avec les recommandations antérieures du Comité. Toutefois, en ce qui concerne la planification des stations, le Comité pense qu'on doit tenir compte de ce qui semble être une expansion considérable de la production de films destinés à la télévision.

réalisation font nettement ressortir la nécessité d'apporter de grandes améliorations aux communications internes. Le Gouvernement compte donc que la Société attribuera une haute priorité à l'adoption de mesures en vue d'opérer les transformations de structure indispensables.

d'autres entretiens avec la Société et une étude détaillée de projets.

devraient être apportés aux plans de regroupement dans les plus brefs délais. Le commencement des travaux de construction relatifs au regroupement des opérations de Montréal est déjà approuvé, mais les dépenses n'ont qu'à l'extrême raient tant que les travaux commencent à l'Expo '67 n'auront pas culminé; cela donnera à la Société une dernière occasion de revoir ses plans dans le détail. La décision relative au regroupement dans d'autres centres de production interviendra qu'après

17. Siège et plans de regroupement

(Livre blanc)

* * * *

Le Comité recommande une nouvelle étude de l'objectif commercial dont il faudra tenir compte en fixant la subvention. Si la Société doit remplir son mandat, améliorer la qualité et amplifier la teneur en éléments canadiens dans sa programmation, son premier souci ne doit pas être celui de la concurrence pour les ventes commerciales. Si on fixait comme objectif commercial l'obtention par la Société d'un pourcentage de la commande canadienne totale, cela obligerait la Société à s'attacher davantage à cet aspect de son activité. On a proposé un autre moyen qui rattacherait les revenus commerciaux de la Société aux subventions statutaires proposées. Après avoir évalué les besoins financiers globaux de la société aux fins d'exploitation, ainsi que le niveau d'activité commerciale à maintenir, on pourrait alors déterminer le montant des revenus à retirer des émissions publicitaires. Ce montant devrait être raisonnable et on devrait s'attendre à ce que la Société mette en œuvre, pour l'atteindre, des méthodes de vente actives et audacieuses.

Le Parlement sera donc invité à pourvoir au financement de la Société en fonction du principe que la Société, tout en améliorant sa programmation, devrait chercher à conserver sans l'accroître sa part actuelle de 25 p. 100 du marché de la publicité à la télévision et de 4 p. 100 du marché correspondant dans le cas de la radio. Le Gouvernement espère que cette ligne de conduite permettra à la Société, grâce à l'amélioration des méthodes de vente et à l'expansion des possibilités de vente d'émissions à l'étranger, d'assurer à ses émissions une qualité et une diversité qui ne dépendront pas par trop de ressources commerciales.

Le chiffre de la subvention statutaire accordée à la Société doit nécessairement tenir compte d'une estimation des recettes provenant de la publicité et d'autres sources. Le Gouvernement a étudié on ne peut plus attentivement la question de l'activité commerciale et il est arrivé à la conclusion qu'il faut donner suite aux recommandations du Comité. Il importe à la Société aussi bien qu'aux radiodiffuseurs privés que des limites bien définies soient fixées au chiffre des recettes à provenir de son activité commerciale. La Société ne doit pas chercher à augmenter le volume actuel de sa programmation commerciale.

(Livres blancs)

* * * *

Société.

Le Comité est d'accord avec la proposition formulée dans le Livre blanc au sujet du financement de la Société et il considère ces dispositions comme indispensables à la réalisation des objectifs qui justifient l'existence de la

Le Gouvernement accepte la recommandation du Comité portant de financer la Société par une subvention gouvernementale statutaire fondée sur une formule rattachée au nombre de ménages touchés par la télévision, en plus de lui accorder des pouvoirs d'emprunts pour ce qui est des investissements. Le détail des sommes demandées, sommes qui obligeront les administrateurs de la Société à exercer une stricte discipline financière mais qui suffiront aux besoins raisonnables, sera soumis au Parlement par le ministre des Finances au cours de l'année lorsque les besoins financiers de toute nature de la prochaine et des autres années financières seront à l'étude.

(Livres blancs)

* * * *

Nous admettons volontiers que les membres du conseil devraient avoir l'expérience de la gestion, mais nous ne voudrions pas qu'on donne au mot «gestion» un sens trop restreint. La programmation est un élément très important dans la gestion d'un organisme de radiodiffusion et ce sera toujours un atout d'avoir au conseil certains membres qui ont une connaissance pratique de la radiodiffusion. Même si la représentation géographique ne doit pas être la principale considération dans le choix des membres du conseil, le Comité agréé l'idée de la création de deux groupes au sein du conseil, chacun d'eux étant chargé plus particulièrement du réseau anglais ou français. Les membres du conseil qui composeront ces groupes devront connaître la langue du réseau en question et demeurer dans les limites du territoire que desservent ce réseau.

Nous recommandons volontiers que les membres du conseil devraient avoir au directeur général. Rapport le 29 juin 1966 et selon laquelle deux agents exécutifs compétents devraient être responsables de la programmation et de la production. L'un étant affecté au réseau anglais et l'autre au réseau français et tous deux comptables au directeur général.

Nous recommandons que l'agent exécutif en chef soit appelé directeur général et qu'il ne soit pas membre du conseil. Nous estimons qu'il devrait être une personne bien respectée et expérimentée dans la programmation, l'administration et les finances, ce qui est plus important, capable de donner une direction dynamique et positive au pivot de notre système de radiodiffusion.

Nous recommandons que le président porte plutôt le titre de président du conseil d'administration. Nous considérons que ce poste de grand prestige et de grandes responsabilités doit être occupé par un Canadien éminent qui devrait être prêt à se consacrer pleinement à la Société.

Nous recommandons que le président porte plutôt le titre de président du conseil d'administration pour la Société; il approuve la composition du conseil et la nomination d'un agent exécutif en chef par le conseil. Nous avons vu d'un bon œil le rapport qui existe entre le président et le directeur général de la British Broadcasting Corporation, exemple qui pourrait être imité à Radio-Canada.

12. Le service national de la radiodiffusion

(Livre blanc)

La nouvelle loi édictera que la Société, élément public de la radiodiffusion nationale, sera assujéti à la réglementation et au contrôle du Bureau et que les normes de qualité et la nature du service assuré constitueront une condition des permis accordés à la Société. Comme les peines pécuniaires seraient inefficaces et que la suspension d'un permis serait impraticable, la Société devra nécessairement être tenue de se conformer aux directives précises du Bureau en cas de violation des règlements ou d'inexécution des conditions d'un permis.

Le Comité s'accorde avec la proposition formulée dans le Livre blanc selon laquelle la Société Radio-Canada sera assujéti à la réglementation et au contrôle du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, à condition que ceci n'implique pas que le Bureau soit autorisé à donner des directives à la Société au sujet d'émissions particulières, si ce n'est par la voie de règlements d'application générale ou des conditions d'octroi d'un permis.

* * * *

13. Le mandat de Radio-Canada

(Livre blanc)

Aux termes de la loi actuelle sur la radiodiffusion, la Société Radio-Canada est chargée d'assurer un service national de radiodiffusion. L'interprétation de cette mission est laissée à la Société elle-même qui s'est acquittée d'une façon fort jouable de l'ensemble de la responsabilité première qu'elle a d'assurer des services de radiodiffusion à l'ensemble de la population canadienne.

La nouvelle loi contiendra les objectifs établis par la Société, objectifs qui sont d'assurer un service d'information et de divertissement complet et équilibré à des gens d'âge, d'intérêts et de goûts différents, y compris un fort élément de nouvelles régionales, nationales et internationales, d'aperçus concrets et interprétés, et d'émissions intéressantes tous les aspects des arts, d'émissions de variétés et d'émissions sportives. Elle doit chercher à employer et à développer les ressources et les éléments d'ordre artistique et culturel du Canada, où qu'ils se trouvent, dans la plus grande mesure possible compatible avec de hautes normes quant à la qualité des émissions. Elle doit servir les deux groupes linguistiques officiels et répondre aux besoins particuliers des régions géographiques et elle doit contribuer activement au courant et à l'échange d'émissions de nouvelles, de divertissements et de bonne entente entre cultures et entre régions.

Le Comité est d'accord aussi avec le Livre blanc lorsqu'il confirme et élabore les objectifs établis par la Société. Nous recommandons toutefois qu'une définition législative de ce mandat reconnaisse clairement que la Société est le principal organisme chargé d'assurer un service national de radiodiffusion. Bien que nous croyions que la Société s'est acquittée d'une façon fort jouable de son mandat, nous estimons aussi qu'elle peut et doit atteindre ses objectifs plus efficacement en vertu des nouvelles conditions proposées dans le Livre blanc.

* * * *

14. Le conseil d'administration

Le domaine de l'action directoriale et opérationnelle à Radio-Canada est tellement étendu que le Gouvernement est convaincu que la responsabilité ne doit pas en être confiée à un groupe de membres du Bureau, comme le recommande le Comité consultatif. Cela est vrai même si, sous le régime de la nouvelle loi, certains vastes secteurs d'action en matière de radiodiffusion qui relèvent peut-être actuellement du conseil d'administration de la Société seront dorénavant réglementés par le Bureau. Il est certain, semble-t-il, que la Société bénéficiera des avis et des vues d'éléments Canadiens choisis surtout, mais non pas exclusivement, en raison de leur savoir et de leur expérience en matière d'administration.

Il est donc proposé que le conseil d'administration de la Société comprenne un président et un nombre suffisant d'autres membres de façon à fournir une représentation adéquate, tous nommés par le gouverneur en conseil. Le président, qui sera le président du conseil d'administration, sera nommé pour sept ans et les autres membres du conseil d'administration seront nommés pour cinq ans; les premiers mandats chevaucheront de façon adéquate. Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, le conseil d'administration nommera un agent exécutif en chef qui sera responsable envers le conseil d'administration de toute l'activité de la Société.

Une telle procédure semble s'accorder avec celle de tribunaux comparables. La réserve que les titulaires des permis se voient accorder le droit d'être entendus, sous

Le Comité approuve la procédure énoncée dans le Livre blanc, sous réserve que les titulaires des permis se voient accorder le droit d'être entendus. Le Bureau sera autorisé à suspendre ou à révoquer le permis; dans ce dernier cas, le Bureau sera aussi autorisé à infliger des peines pécuniaires en cas de violation des règlements ou d'inexécution des conditions du permis; dans ce dernier cas, le Bureau

11. Peines et procédures d'appel

(Livre blanc)

Le Comité est d'accord avec les propositions formulées dans le Livre blanc au sujet des réseaux à antennes collectives. Nous reconnaissons la valeur de ces installations, mais nous convenons qu'elles doivent être considérées comme faisant partie du réseau de radiodiffusion. Même si elles n'utilisent pas de ces installations, elles distribuent néanmoins des programmes de radio-diffusion qui peuvent concurrencer ceux d'autres débouchés de radiodiffusion et, en conséquence, elles devraient être assujetties à la juridiction du BGR.

Des problèmes spéciaux de compétence dans le cas de la réglementation des opérations de télévision en circuit fermé et de la réception d'émissions provenant d'antennes américaines et transmises, par câble coaxial ou micro-ondes, à des collectives canadiennes pour y être distribuées localement par câble sont présentement à l'étude. Parmi les questions à régler en ce qui concerne les réseaux à antennes collectives, la réglementation de la réception d'émissions provenant d'antennes américaines et transmises, par câble coaxial ou micro-ondes, à des collectives canadiennes pour y être distribuées localement par câble sont présentement à l'étude. Parmi les questions à régler en ce qui concerne les réseaux à antennes collectives, la réglementation de la réception d'émissions provenant d'antennes américaines et transmises, par câble coaxial ou micro-ondes, à des collectives canadiennes pour y être distribuées localement par câble sont présentement à l'étude.

La nouvelle loi portera que les systèmes de télévision à antenne collective seront traités comme des éléments de la radiodiffusion nationale et assujettis à l'autorisation, à la réglementation et au contrôle du Bureau.

10. Télévision à antenne collective

(Livre blanc)

Le Comité a réservé cette partie du Livre blanc pour en faire une étude plus approfondie qu'il espère poursuivre après la présentation du présent rapport. Toutefois, nous nous rendons compte qu'avant que nous puissions établir un autre rapport, il se pourrait que certaines dispositions soient prises afin de rendre des installations de radiodiffusion disponibles pour des fins éducatives. Le Comité met donc les autorités en garde contre tout écart à la ligne de conduite de longue date qui consiste à ne pas accorder de permis de radiodiffusion à d'autres gouvernements ou aux organismes qui leur sont directement comparables, et il recommande que l'usage exclusif d'installations soit refusé à ces gouvernements ou organismes gouvernementaux.

De l'avis du Gouvernement, comme les canaux et les installations à ondes décimétriques qui doivent être tout prochainement disponibles seront pleinement aux besoins de l'Instruction publique, il n'est pas nécessaire pour l'instant de donner suite à la recommandation du Comité consistant à porter que les canaux à ondes décimétriques actuellement utilisés soient prioritairement affectés dans la mesure à des fins éducatives.

Le Gouvernement est disposé à s'occuper immédiatement de créer un nouvel organisme fédéral qui serait autorisé à exploiter des services de radiodiffusion d'ité publique. Cet organisme aurait le pouvoir de conclure avec toute province une entente en vue de l'emploi de ces services pour la diffusion, à l'intérieur de la province, de la radiodiffusion pour ce qui est de l'octroi de permis aux stations, des heures de diffusion, de l'interprétation de ses objets et, de façon générale, du pouvoir de réglementation du Bureau dans tout ce qui a trait à la politique générale en matière de radiodiffusion au Canada. On s'occupera d'élaborer les détails du projet quand on aura en toutes les occasions voulues d'un examen complet de la question avec tous les intéressés.

La conduite du gouvernement fédéral dans le domaine des communications doit avoir pour effet non pas de gêner, mais de faciliter le bon exercice des responsabilités provinciales en matière d'instruction publique. A cette fin, il faudra travailler directement avec les provinces afin d'étudier les installations techniques nécessaires et de planifier et mettre sur pied des installations de radiodiffusion éducative dans tout le pays.

Il faut s'attendre à une expansion énorme de l'emploi de la télévision pour fins éducatives. L'exploitation de stations ou de systèmes de radiodiffusion éducative comporte des responsabilités fédérales et provinciales. La ligne de conduite des vingt dernières années consiste à ne pas accorder de permis de radiodiffusion à d'autres gouvernements ou aux organismes qui leur sont directement comptables. Ont seuls fait exception certains permis de station de radio accordés à des institutions d'enseignement expressément pour des fins de radiodiffusion éducative. Le Bureau reçoit déjà des provinces des demandes de permis de stations de télévision privées qui seraient exploitées en conformité du programme d'instruction publique de chaque province, et il faut s'attendre qu'il y en ait davantage dans le proche avenir.

9. Radiodiffusion éducative

(Livres blanc)

* * * *

Le Comité est d'accord avec la proposition formulée dans le Livre blanc voulant que le BGR doive faire enquête et rapport sur les plaintes ou les représentations du public au sujet de situations où le contrôle de la radio-diffusion ou d'un autre moyen de communication tend à créer un monopole de l'information. Nous estimons qu'une intervention analogue serait justifiée, là où il semble y avoir danger d'une concentration indue de contrôle des installations de radiodiffusion. Nous recommandons aussi que le BGR soit autorisé à instituer de telles enquêtes sans plaintes du public, lorsqu'il le juge nécessaire. Nous croyons aussi qu'on devrait porter une attention particulière à ces considérations lorsqu'il s'agit de délivrer des permis et d'établir des conditions d'octroi de permis, surtout dans toute région où il est peu probable que plus d'une station, soit de radio, soit de télévision, n'existe. Le Comité a constaté qu'aux Etats-Unis le nombre de stations à l'égard desquelles un permis peut être accordé à un même propriétaire est limité, et il trouve que l'ampropos d'une telle restriction devrait être pris en considération.

Le Comité est d'accord avec la proposition formulée dans le Livre blanc voulant que le BGR doive faire enquête et rapport sur les plaintes ou les représentations du public au sujet de situations où le contrôle de la radio-diffusion ou d'un autre moyen de communication tend à créer un monopole de l'information. Nous estimons qu'une intervention analogue serait justifiée, là où il semble y avoir danger d'une concentration indue de contrôle des installations de radiodiffusion. Nous recommandons aussi que le BGR soit autorisé à instituer de telles enquêtes sans plaintes du public, lorsqu'il le juge nécessaire. Nous croyons aussi qu'on devrait porter une attention particulière à ces considérations lorsqu'il s'agit de délivrer des permis et d'établir des conditions d'octroi de permis, surtout dans toute région où il est peu probable que plus d'une station, soit de radio, soit de télévision, n'existe. Le Comité a constaté qu'aux Etats-Unis le nombre de stations à l'égard desquelles un permis peut être accordé à un même propriétaire est limité, et il trouve que l'ampropos d'une telle restriction devrait être pris en considération.

Un autre aspect important à examiner en ce qui concerne la conduite à suivre en matière d'attribution de permis dans le domaine de la radio et de la télévision est celui de l'appartenance des installations de radiodiffusion. Il a toujours été reconnu que le contrôle des installations de communication au Canada doit appartenir aux Canadiens. Il existe déjà des cas où l'appartenance étrangère et le possible contrôle étranger s'étendent de façon marquée aux installations de communication canadiennes; c'est particulièrement le cas des systèmes de télévision à antenne collective. Au Canada même, il faut également se préoccuper de la possibilité qu'un moyen de communication appartenant à un autre ou se trouvant sous son contrôle tende à créer un monopole. Il y a de plus en plus de cas où l'appartenance ou le contrôle s'étendent à la fois aux journaux locaux et aux installations de radio et de télévision locales. Le Bureau devra faire enquête et rapport sur les plaintes ou les représentations du public au sujet de situations de cette nature.

Le Parlement sera invité à autoriser le Gouvernement à donner au Bureau des directives destinées à empêcher le contrôle étranger des installations de radiodiffusion, la domination d'une situation locale par la possession multiple ou l'extension géographique de la possession des installations d'une manière qui ne cadre pas avec l'intérêt public.

8. Appartenance des installations canadiennes

(Livres blanc)

* * * *

Le Comité est d'accord avec les commentaires du Livre blanc sur la programmation. Nous approuvons l'application d'une formule souple quant à l'évaluation des performances que l'on attend des stations ou des groupes de stations privées et la stricte application des normes imposées comme condition à l'octroi d'un permis. Nous croyons qu'il est essentiel d'éviter la monopolisation des heures de forte écoute par des émissions étrangères, et d'augmenter l'élément canadien réel dans les émissions de radio et de télévision. Nous croyons également qu'il faut inclure les émissions sur les affaires publiques parmi celles présentées aux heures de forte écoute.

6. Nouveaux canaux de télévision

Les canaux de télévision qui sont régulièrement employés à l'heure actuelle au Canada s'inscrivent tous dans la bande des ondes métriques. Le nombre de ces canaux est limité et la plupart sont déjà attribués. Ceux qui restent sont trop peu nombreux pour répondre au besoin actuel et prochain de stations affectées à la télévision éducative et à d'autres fins spéciales. Pour répondre à ces fins, il faudra utiliser les canaux supplémentaires disponibles dans la bande des ondes décimétriques qui exigent du matériel de diffusion et de réception spécial et qui n'est pas encore régulièrement utilisée. Le ministère des Transports a donc été chargé, il y a quelque temps, d'étudier dans le détail, en collaboration avec le Bureau, le mode d'attribution de canaux de télévision à ondes décimétriques aux secteurs public et privé et pour fins éducatives et autres fins spéciales, et de formuler des recommandations à ce sujet.

Le Comité a constaté avec satisfaction qu'on étudie présentement le régime d'attribution des canaux de télévision dans la bande des ondes décimétriques (U.H.F.). Nous recommandons que les mesures voulues soient prises pour assurer que tous les téléviseurs neufs vendus au Canada soient munis d'un dispositif permettant de capter les émissions sur ondes décimétriques.

7. Programmation

Il doit manifestement exister des règlements applicables à tous les radiodiffuseurs également, qui établissent des normes générales d'acceptabilité publique et qui régissent des questions telles que la durée, la fréquence et la nature des annonces publicitaires, mais cela ne suffit guère. Bien que la Société Radio-Canada occupe une place spéciale dans la programmation de service public, les radiodiffuseurs de service public ont manifestement eux aussi la responsabilité de contribuer à assurer à l'écoute un vaste choix d'émissions, de répondre à certaines normes de service public et de présenter une programmation de la plus haute qualité qu'il leur soit possible d'atteindre dans les bornes du raisonnable. Cela, la population canadienne est pleinement en droit de l'exiger en retour d'une concession de grande valeur. Les normes de qualité et de service public ne doivent pas se formuler sur une base d'application universelle. Les radiodiffuseurs établis dans les marchés plus étendus et plus profitables que d'autres peuvent se permettre une programmation plus variée et de plus haute qualité que les radiodiffuseurs des régions moins favorisées; il est donc logique de rattacher les prescriptions réglementaires à la rentabilité de chaque permis.

En matière de programmation, la haute qualité est plus affaire d'excellence que de simple contenu. Les précédentes émissions de caractère "intellectuel" peuvent être divertissement peuvent être excellentes. La haute qualité ne découle pas nécessairement de grandes dépenses et les normes de qualité ne peuvent pas facilement constituer une condition d'un permis. On peut fort bien, cependant, juger de la qualité après coup d'après la valeur des émissions antérieures et une appréciation de cette nature devrait intervenir pour beaucoup dans l'étude d'une demande de nouvelle-ment d'un permis.

D'autres conditions qui importent à l'intérêt public peuvent s'apprécier en fonction des facteurs "temps" et "argent". L'emploi d'exécutants canadiens de toutes catégories est un élément, en particulier, que les autorités publiques devraient exiger en prescrivant que les radiodiffuseurs incluent un fort élément canadien dans leur programmation, surtout aux heures de forte écoute. Les émissions portant sur des événements d'intérêt national et émanant de l'étranger revêtent de l'importance comme émissions de service public, mais elles ne contribuent pas à l'emploi des exécutants canadiens et ne doivent pas compter dans l'élément canadien.

La nouvelle loi portera donc que des normes minimales de programmation de service public et de teneur en élément canadien seront déterminées par le Bureau sur une base individuelle, compte tenu de la situation du radiodiffuseur ou des groupements de radiodiffuseurs, y compris la Société Radio-Canada. Ces normes minimales seront incorporées aux conditions du permis afin d'être légalement exécutoires.

Ainsi donc, à l'avenir, un permis de radiodiffusion sera octroyé, après audience publique et sous réserve de certification technique, au postulant d'application générale de condition de son permis, à se conformer à des règlements d'application générale de programmation de service public et de teneur en éléments canadiens. Le renouvellement d'un permis existant sera assujéti aux mêmes facteurs et le comportement pas autorisé, cependant, à donner des directives à un radiodiffuseur au sujet d'émissions particulières si ce n'est par la voie de règlements d'application générale ou des conditions d'octroi d'un permis.

le droit de voter. Nous recommandons également que le nombre global des membres s'élève à onze, dont cinq à plein temps et six à temps partiel. Nous proposons que les membres à plein temps constituent un comité exécutif ayant la compétence voulue pour s'occuper de régler les questions qui leur sont soumises par la loi ou par le Bureau tout entier.

Le Comité n'a pas été tenu au courant des opinions portant sur la question de savoir s'il faudrait, à la demande des intéressés, rendre publiques les raisons des décisions du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion. Nous proposons, cependant, que l'on tienne compte de cette question lors de la rédaction du projet de loi.

(Livre blanc)

* * * * *

5. Structure de la radiodiffusion

Normalement, le Bureau aura la pleine faculté, sous réserve de certification technique par le ministre des Transports, de choisir parmi un certain nombre de postulants celui auquel sera attribué un permis de radiodiffusion et d'émettre et de renouveler les permis en fonction des titres intrinsèques des demandes. Cependant, comme il est dit, le gouverneur en conseil aura le pouvoir de donner des directives formelles au Bureau sur la couverture générale à assumer, sur la réserve de certains canaux et de certaines fréquences au bénéfice de la Société Radio-Canada, sur l'affectation de certains canaux et de certaines fréquences à des fins spéciales, sur l'admissibilité de certaines catégories de postulants de permis et sur la faculté d'user en priorité du temps de radiodiffusion pour des fins spéciales ou en cas de nécessité.

Tous les Canadiens ont le droit, sauf considérations d'ordre pratique relatives à la dépense des fonds publics, d'être servis dans la langue officielle canadienne qu'ils parlent habituellement. Le Gouvernement entend accorder la priorité maximum à l'extension de la couverture géographique de la radio et de la télévision dans cette optique. Le Parlement sera invité à fournir des fonds afin de permettre à la Société Radio-Canada de compléter la couverture le plus tôt possible pour autant que la technique le lui permette.

L'heure est venue aussi d'envoyer l'établissement d'un littoral à l'aire de services de réseaux nationaux complets dans les deux langues officielles. Il s'entend prendra immédiatement une étude détaillée de tous les aspects de la question.

Même s'il faut accorder la priorité à la couverture primaire, le choix d'un second service de télévision constitue une commodité que l'on considère aujourd'hui presque comme une nécessité et dont bénéficient déjà quelque 75 à 80 p. 100 des ménages touchés par la télévision. Le Gouvernement a informé le Bureau qu'il est maintenant disposé, en attendant l'adoption d'une nouvelle loi, à envisager l'émission de permis de seconde station de télévision sur la recommandation du Bureau, sauf réserve à l'usage de la Société Radio-Canada de canaux à Victoria (C.-B.), à Saskatoon (Saskatchewan), à Sudbury (Ontario) et dans la région de Saint-Jean—Trois-Rivières au Nouveau-Brunswick. Radio-Canada commencera à assurer la télévision dans ces droits réservés, au moyen de répéteurs au début, au fur et à mesure que les fonds les permettront. Cette décision aura pour effet de permettre au Bureau d'étudier les demandes de stations privées affiliées à Radio-Canada qui peuvent désirer s'en désaffilier pour se joindre au réseau CTV.

Quand il recommandera d'émettre un permis de seconde station d'ici à l'adoption de la nouvelle loi, le Bureau sera tenu de démontrer au Gouvernement que les renseignements de la nouvelle loi, le Bureau suffiront à assurer un bon niveau de programmation de service public.

Le Comité est d'accord avec la déclaration relative à la structure con- tenue dans le Livre blanc, en particulier en ce qui a trait à la question d'étendre la radiodiffusion pour qu'elle atteigne tous les Canadiens, et à l'établissement de réseaux dans les deux langues officielles. Nous recommandons en outre, chaque fois que la chose est pratique, dans les régions où ne sont desservies que par un seul service canadien, que si le service est assuré par une station privée, l'autre service provienne de la Société Radio-Canada. Si Radio-Canada est actuellement le seul service, le second service doit être privé. Toutefois, là où il y a de graves obstacles à un tel développement partiel, ils ne doivent pas empêcher qu'on accorde à un tel service par d'autres moyens, du moins sur une base temporaire. Nous recommandons fortement que l'établissement d'un service double se fasse aussi rapidement que le permettront l'état des finances de la Société Radio-Canada et les conditions du marché local.

La responsabilité du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, dans le premier cas, serait d'amplifier les grands principes établis par le Parlement à l'intention de la radiodiffusion canadienne, et de fixer des normes générales à la suite d'audiences publiques. La loi doit énoncer, avec beaucoup de précision, ce que sont ces principes, comme ils s'appliquent aux diverses parties composantes du réseau, public aussi bien que privé. Évidemment, le plus important de ces principes concerne la programmation. Dans le cas de la Société Radio-Canada, la responsabilité de la programmation doit incomber à son Conseil d'administration et à sa gérance. Nous accueillions avec plaisir l'assurance que le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion « ne sera pas autorisé à donner des directives, si ce n'est par la voie de règlements d'application générale ou des conditions d'octroi d'un permis, à un radiodiffuseur à l'égard de missions particulières ».

Advenant un conflit entre les diverses parties constituantes, le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion devrait avoir le pouvoir d'arbitrer les différends. Il devrait essayer de disposer des plaintes qu'il reçoit, et qui sont de son ressort, en en discutant avec l'organisme en cause avant d'imposer des sanctions au coupable ou de le blâmer publiquement; il ne devrait recourir à ces mesures qu'en dernier lieu, mais ne devrait pas hésiter, au besoin, à les appliquer avec fermeté.

Le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion et la Société Radio-Canada ayant tous deux été créés par le Parlement, ils devraient lui faire rapport annuellement et leurs dirigeants devraient se tenir à la disposition du Comité pour lui présenter un résumé de leurs rapports, quand leurs prévisions budgétaires sont à l'étude. Une étude parlementaire en profondeur de la radiodiffusion ne devrait pas être nécessaire plus d'une fois tous les cinq ans. Nous recommandons qu'il sera nécessaire et utile d'avoir de entiens entre la Société Radio-Canada et le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion sur le budget de la Société. Toutefois, le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion ne doit pas assumer la responsabilité à l'égard du budget. En sa qualité de « vérificateur » de la radiodiffusion, le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion devrait faire une évaluation de la manière dont remplissent leur mandat tous les organismes qui composent le réseau sur lequel il a un droit de regard, y compris la Société Radio-Canada. Dans l'appréciation qu'il fait de la Société Radio-Canada, il devrait tenir compte des ressources financières dont celle-ci peut disposer, de son mandat particulier et de son importance vitale comme véhicule essentiel des directives concernant la conduite générale de la radiodiffusion à l'échelle nationale.

Nous partageons le point de vue du Livre blanc portant qu'« on en sait trop peu sur les effets particuliers chez le public des nouvelles formes de communication, ou sur les opinions des Canadiens quant aux objectifs de la radiodiffusion publique ». Nous remarquons la bonne volonté des radiodiffuseurs indépendants à collaborer avec le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion et la Société Radio-Canada à des programmes de recherche intensive et nous croyons qu'il faudrait encourager d'autres organismes indépendants à participer à cette entreprise. Outre les sujets de recherche mentionnés dans le Livre blanc, nous recommandons qu'on entreprenne une étude des répercussions économiques que peuvent avoir sur la radiodiffusion canadienne les annonces commerciales confiées à des stations des États-Unis par des entreprises commerciales canadiennes.

Le Comité approuve le mode d'octroi des permis, la réglementation des accords d'affiliation et la composition du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, tels qu'ils sont exposés dans le Livre blanc. Cependant, le Comité croit que l'autorité du Bureau ne doit pas résider seulement chez les membres à plein temps, mais que les membres à temps partiel devraient avoir

Le Bureau sera invité à aviser à la possibilité et à l'opportunité d'établir des conseils régionaux de la radiodiffusion qui le conseilleront sur les vues pré-sentées par le public au sujet de la programmation.

Le rôle du Gouvernement, les responsabilités et les pouvoirs accrus du Bureau exigent l'attention de plus de membres à plein temps qu'à l'heure ac-tuelle; d'autre part, le nombre des membres à temps partiel devrait être suffisant pour assurer une représentation générale de l'opinion au Canada. La pleine autorité du Bureau résidera dans ses membres à plein temps, mais il faudra qu'il y ait consultation de tout le Bureau avant qu'interviennent des décisions sur des ques-tions de réglementation.

Il est donc proposé que le Bureau comprenne un président, un vice-président et trois autres membres à plein temps et jusqu'à sept membres à temps partiel, tous nommés par le gouvernement en conseil. Le mandat normal sera de sept ans pour les membres à plein temps et de cinq ans pour les membres à temps partiel, mais la durée du mandat des nominations initiales sera adaptée dans les deux ans de façon à assurer une rotation des nouvelles nominations.

Le Comité adopte la recommandation du Livre blanc voulant que le Bu-reau des gouvernements de la radiodiffusion soit reconnu à neuf et que ses pouvoirs et son autorité soient clarifiés en vue d'en faire une autorité de la réglementation plus efficace en tout ce qui a trait à la conduite générale de la radiodiffusion au Canada. Nous sommes convaincus et nous tenons à le souli-gner, qu'il faudra que soient pleinement compris et clairement définis dans la mesure législative les domaines respectifs d'autorité et de responsabilité du Bureau des gouvernements de la radiodiffusion et de la Société Radio-Canada ainsi que la nature des relations que cette loi doit établir entre eux.

Si l'élément public et l'élément privé sont parties intégrantes d'une struc-ture unique, comme l'envisagent le rapport du Comité Fowler et le Livre blanc, il faut qu'une autorité commune de réglementation ait droit de regard sur cette structure et fasse rapport périodiquement au gouvernement, ainsi que le ferait un «Vérificateur général» sur la façon dont la radiodiffusion canadienne s'acquitte de ses devoirs envers le public du Canada.

Bien que le Parlement détienne en dernier ressort l'autorité et la responsa-bilité en matière de radiodiffusion, il est tout aussi évident que le Parlement ne peut ni administrer ni contrôler la radiodiffusion. Nous n'estimons pas non plus qu'un ministre de la Couronne devrait être investi d'un tel pouvoir. Un Bureau des gouvernements de la radiodiffusion entièrement reconnu devrait assurer une évaluation de notre système de radiodiffusion. Pour ce faire, il lui faudra des directives précises du Parlement sur la façon dont il sera censé agir pour le compte du Parlement.

Parce qu'elle est chargée de l'obligation primordiale de définir la ligne de conduite générale de la radiodiffusion et qu'elle est également l'organisme de radiodiffusion le plus considérable au monde, la Société Radio-Canada a be-soin d'un Conseil d'administration puissant. Ses administrateurs devraient, comme ils le font maintenant, tenter de relever le défi que comporte la ges-tion d'une des entreprises les plus importantes de notre pays. Au point de vue juridique, les administrateurs constituent la Société. Bien que détenteurs de ce bien public à titre de fiduciaires pour la population du Canada, il n'est que naturel qu'ils soient loyaux envers le personnel de la Société et ses émis-sions et se préoccupent de son bien-être. Une telle attitude de leur part est conforme aux exigences du bien public et à celui de la Société Radio-Canada, mais dans le cadre du mandat que le gouvernement leur a confié au nom du peuple canadien. Parallèlement, des rapports soutenus inspirés par le désir de collaborer avec un Bureau des gouvernements de la programmation chargé de la surveillance générale de la programmation du réseau tout entier, protégée-raient à la fois les intérêts de la Société Radio-Canada (et ceux du grand pu-blic). Le Bureau des gouvernements de la radiodiffusion ne devrait pas, cepen-dant, se préoccuper des décisions quotidiennes ni de l'établissement des direc-tives intéressant la gestion interne de la Société. C'est au Conseil d'administra-tion de la Société Radio-Canada que de telles fonctions doivent incomber.

Le Bureau aura aussi pleins pouvoirs pour réglementer la constitution de tous les réseaux de télévision et de radio, tant publics que privés, ainsi que les conditions d'attribution à ces réseaux.

Le Bureau sera tenu d'effectuer, en collaboration avec Radio-Canada, des recherches objectives sur toutes les matières intéressant la radiodiffusion au Canada. La nécessité d'aller au rythme des innovations techniques saute aux yeux. Il est généralement reconnu aussi qu'on connaît beaucoup trop peu les répercussions des nouvelles formes de communication sur le public ou les vues des Canadiens sur les objectifs de la radiodiffusion publique.

Le Bureau aura pleins pouvoirs pour émettre des permis de radiodiffusion sous réserve seulement de l'évaluation et de la certification techniques du ministère des Transports et de toute directive formelle émise en vertu de la nouvelle loi et concernant la structure du système. Les licences seront émises sur l'ordre du Bureau sans qu'il y ait renvoi, comme à l'heure actuelle, au gouvernement en conseil, mais des dispositions seront prises afin de permettre d'en appeler en bonne et due forme auprès du gouvernement en conseil des décisions prises par le Bureau dans l'exercice de ce pouvoir. Les modifications nécessaires à apporter à la loi sur la radio seront présentées au Parlement en même temps que la nouvelle mesure relative à la radiodiffusion.

Le Bureau aura pleins pouvoirs pour émettre des permis de radiodiffusion sous réserve seulement de l'évaluation et de la certification techniques du ministère des Transports et de toute directive formelle émise en vertu de la nouvelle loi et concernant la structure du système. Les licences seront émises sur l'ordre du Bureau sans qu'il y ait renvoi, comme à l'heure actuelle, au gouvernement en conseil, mais des dispositions seront prises afin de permettre d'en appeler en bonne et due forme auprès du gouvernement en conseil des décisions prises par le Bureau dans l'exercice de ce pouvoir. Les modifications nécessaires à apporter à la loi sur la radio seront présentées au Parlement en même temps que la nouvelle mesure relative à la radiodiffusion.

Le Bureau aura pleins pouvoirs pour émettre des permis de radiodiffusion sous réserve seulement de l'évaluation et de la certification techniques du ministère des Transports et de toute directive formelle émise en vertu de la nouvelle loi et concernant la structure du système. Les licences seront émises sur l'ordre du Bureau sans qu'il y ait renvoi, comme à l'heure actuelle, au gouvernement en conseil, mais des dispositions seront prises afin de permettre d'en appeler en bonne et due forme auprès du gouvernement en conseil des décisions prises par le Bureau dans l'exercice de ce pouvoir. Les modifications nécessaires à apporter à la loi sur la radio seront présentées au Parlement en même temps que la nouvelle mesure relative à la radiodiffusion.

4. L'autorité réglementaire

(Livre blanc)

* * * * *

Le Comité fait siens les principes généraux énoncés dans le Livre blanc. Nous exhortons cependant le Parlement à déclarer officiellement qu'advenant conflit fondamental entre l'élément public et l'élément privé, l'intérêt public gouverne. Nous convenons que, même si cette responsabilité est d'abord et avant tout celle de Radio-Canada, tous les radiodiffuseurs ont le même devoir de servir les intérêts du public et doivent s'en acquitter de façon plus juste et plus efficace. Nous soulignons ardemment que « la délégation totale d'autorité sur la programmation », qui est envisagée, dégage le Parlement et les radiodiffuseurs des conflits qui les opposent trop souvent l'un à l'autre.

plètement ci-après.

pas assujéties à des directives de cette nature dont la portée est indiquée plus public les aura suffisamment débattues. Les questions de programmation ne seront la structure, directives qui pourront ensuite s'appliquer après que le en conseil à donner à l'autorité réglementaire des directives formelles au sujet de

Dans la nouvelle loi, le Parlement sera donc invité à autoriser le gouverneur la structure de la radiodiffusion d'autre part.

La crainte que des influences occultes ne s'exercent sur la nature des émissions a eu tendance à voler ce droit légitime de diriger la structure de la radio-diffusion. Le mieux à faire pour dissiper une telle crainte, c'est d'établir des rouages statutaires qui fassent une distinction bien nette entre la délégation totale d'autorité sur la programmation d'une part et une autorité suprême sur

physique de toute la radiodiffusion est une question que le Gouvernement, respon- sable devant le Parlement, doit décider.

par l'élément public, qui dépend des fonds votés par le Parlement, la structure gouverneur géographique du service de radiodiffusion national doit être assurée soit assujétie à aucune forme de direction à cet égard. Cependant, comme la peut le mieux se déléguer, par conséquent, à une autorité indépendante qui ne ment et manifestement soustraite aux influences et pressions illégitimes et qu'elle seulement reconnu que la réglementation de la programmation doit être entière- émissions—qui peuvent et doivent se traiter différemment. Il est presque univer- distincts—la structure physique de la radiodiffusion et la diffusion même des coup à ce qu'on n'établisse pas une distinction bien claire entre deux éléments

La controverse sur le contrôle public de la radiodiffusion semble tenir pour beau- publiques de l'influence puissante et pénétrante qu'ils exercent.

des conditions de chaque permis, le droit à la liberté d'expression doit être in- contesté, mais tous les radiodiffuseurs doivent être comptables des répercussions

INTRODUCTION

I

(Livre blanc)
(Livre blanc)

1. Objectifs

La détermination d'établir et de maintenir un système de radiodiffusion sonore et visuel au Canada s'inscrit essentiellement dans la poursuite de l'identité et de l'unité canadiennes. La situation à cet égard en 1966 n'est pas différente de celle de tout autre moment de notre histoire. Il y a presque quarante ans, la commission royale présidée par sir John Aird a constaté que l'unité existait au Canada sur un point fondamental: les radiophiles canadiens voulaient une radiodiffusion canadienne. Cet impératif n'a pas été délaissé par le Canada, mais il a été écarté à l'écart de la conviction bien nette que l'avenir du Canada dépendait de notre capacité et de notre volonté de contrôler et d'utiliser nos propres communications interieures pour des fins canadiennes.

Quelle ligne de conduite convient donc dans un Canada qui partage le sort commun de tous les pays techniquement avancés à l'âge de l'électronique? La rapidité avec laquelle les gens se déplacent est fort éclipse par la vitesse à laquelle les idées et les renseignements de toute nature peuvent aujourd'hui se transmettre de la population. On ne peut se blâmer contre ces forces nouvelles et il n'existe pas de rideaux de fer de l'esprit derrière lesquels on puisse s'abriter pour s'adapter sans se presser aux forces nouvelles. L'ère des satellites de communication est arrivée et elle compagne d'avantage les processus d'adaptation indispensables à la réalisation de l'objectif essentiel de l'unité canadienne.

Une déclaration de principes au sujet de la radiodiffusion au Canada pose donc une question à laquelle on ne peut se dérober: comment la population du Canada peut-elle continuer d'exercer sur les nouvelles techniques des communications électroniques un contrôle collectif qui suffira à préserver et à renforcer la trame politique, sociale et économique du Canada, objectif qui demeure le plus important de l'action publique?

2. Le Comité consultatif

Le Comité consultatif de la radiodiffusion a présenté et publié son rapport au début de septembre 1966 après avoir consacré une quinzaine de mois à une étude intensive des problèmes complexes particuliers à la radiodiffusion canadienne. Ses conclusions de grande portée ont suscité dans le public une masse extraordinaire de commentaires et de discussions auxquels le Gouvernement a accordé beaucoup d'attention. Le Gouvernement a retenu tout spécialement les avis exprimés par le public en général. Il a aussi reçu et considère attentivement les vues du Bureau canadienne des radiodiffuseurs, de la Société Radio-Canada, de l'Association canadienne des radiodiffuseurs, de la *Canadian Broadcasting League*, et d'autres organismes intéressés.

À la suite de ces délibérations, le Gouvernement en est venu à la conclusion que les observations et les critiques formulées par le Comité, dans le cadre de son mandat, sont judicieuses à bien des égards et sont généralement valables et qu'il faudrait effectivement donner suite le plus tôt possible à plusieurs de ses recommandations, mais non pas nécessairement dans chaque détail. Le Gouvernement entend donc présenter une nouvelle loi calquée sur les modalités générales énoncées dans les pages qui suivent.

Un réseau de radiodiffusion distinctement canadien est essentiel à notre identité, notre unité et notre vitalité nationales en ce second siècle de notre existence. Aussi sûrement que les moyens de transport ont donné au Canada son orientation dans le passé, les moyens de transmission établiront les grandes lignes de son avenir. Si, comme on l'a dit, les transports ont été l'ossature du corps politique du Canada qui n'a cessé de grandir depuis un siècle, la radiodiffusion peut être considérée aujourd'hui comme le système nerveux de la nation canadienne.

La radiodiffusion canadienne est unique au monde à cause du mélange complexe de ses deux éléments constitutifs, public et privé, de son bilinguisme, de la concurrence étrangère qu'elle affronte, de l'envergure et de la diversité de son rayonnement. Elle a bien servi le Canada jusqu'à maintenant, mais elle devra relever le défi de le servir mieux encore à l'avenir.

Dans l'élaboration d'une politique de radiodiffusion, il ne faut pas oublier un fait fondamental, à savoir, que les ondes sont un bien public et que le privilège d'utiliser un canal ou une longueur d'ondes est nécessairement subordonné à l'obligation de suivre la ligne de conduite adoptée au pays et de servir le bien commun.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 21 mars 1967.

Le Comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Le mercredi 23 novembre 1966, le Livre blanc sur la radiodiffusion (1966)

a été déposé au Comité.

Le Comité a tenu 17 séances régulières et a entendu, au sujet du Livre blanc, des déclarations et des témoignages émanant des personnes et organismes énumérés ci-après dans l'ordre de leur comparution :

1. M. J.-A. Ouimet, président de Radio-Canada
2. Le Dr Andrew Stewart, président du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion

3. L'Association canadienne des radiodiffuseurs

4. La ligue canadienne de radiodiffusion et de télévision

5. *National Community Antenna Television Association of Canada*

6. *Community Antenna Television Ltd., Calgary*

7. *Association of Canadian Television and Radio Artists*

8. Sir Hugh Greene, directeur général de la *British Broadcasting Corporation*

9. Sir Robert Fraser, directeur général de l'*Independent Television Authority (U.K.)*

10. L'Institut canadien d'éducation des adultes

11. Les membres du Bureau de direction de Radio-Canada

12. L'honorable Judy LaMarsh, secrétaire d'État.

Des mémoires ont également été présentés au Comité par :

1. M. E. Austin Weir, de Toronto

2. M. Warwick Webster, d'Orillia

3. Association des compositeurs, auteurs et éditeurs du Canada.

Les trois membres permanents du Bureau des gouverneurs de la radio-

diffusion sont venus ensemble exprimer les vues du Bureau. Les membres du

bureau de direction de Radio-Canada ont comparu et il semble que ce soit

la première fois que tous les administrateurs d'une société de la Couronne

soient venus ensemble témoigner devant un comité parlementaire. Le Comité

est d'avis que chacun tirera profit de cette occasion de dialogue qui s'est

offerte et remercie les membres des deux Bureaux de leur coopération.

Le Comité est profondément reconnaissant à sir Hugh Greene et sir Robert

Fraser, deux membres distingués de la fonction publique anglaise, qui ont bien

voulu venir au Canada prêter leur concours aux délibérations du Comité.

Le Comité a apprécié tous les mémoires qui lui ont été soumis et l'aide

qu'il a reçue de son secrétaire, M. M. Slack, de la Direction des comités et de

la législation privée, du Secrétariat d'État et du bibliothécaire parlementaire,

M. Erik J. Spicer.

Les témoignages ont donné lieu à quantité de commentaires absolument

pertinents. Bien que n'y retenant pas nommément dans son rapport, le Comité

s'en est servi pour étayer son jugement et baser l'évaluation qu'il a faite de

chacune des propositions avancées dans le Livre blanc. Pour faciliter la con-

sultation, le présent rapport contient le Livre blanc.

COMITÉ PERMANENT DE LA RADIODIFFUSION, DES FILMS
ET DE L'ASSISTANCE AUX ARTS

Président: M. Robert Stanbury

Vice-président: M. Jean Berger

et Messieurs

¹ Asselin (Charlevoix)	Johnston	Pelletier
⁴ Basford	MacDonald (Prince)	Prittie
³ Béchard	Mackasey	Prud'homme
Brand	Macquarrie	Richard
Cowan	Mather	Sherman
Fairweather	McCleave	Simard
Hymmen	Munro	² Stafford—(25).
Jamieson	Nugent	

Le secrétaire du Comité,
M. Slack.

- ¹ M. Forrestall remplace M. Asselin (Charlevoix) le 1^{er} février 1967.
- ² M. Thomas (Matsomeneuve-Rosemont) remplace M. Stafford le 13 mars 1967.
- ³ M. Allmand remplace M. Béchard le 15 mars 1967.
- ⁴ M. Yanakis remplace M. Basford le 15 mars 1967.

ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.
IMPRIMEUR DE LA REINE ET CONTRÔLEUR DE LA PAPERIE
OTTAWA, 1967

Prix 50 cents N° de catalogue XC31-271/1

RADIODIFFUSION

relatif au livre blanc sur la

RAPPORT

1966

déposé le 21 mars 1967

par

Le Comité permanent

de la

Radiodiffusion, Des Films Et

De l'Assistance Aux Arts

de la

Chambre des communes

M. ROBERT STANBURY

Président



CANADA



RAPPORT

relatif au livre blanc sur la

RADIODIFFUSION

1966

déposé le 21 mars 1967

par

Le Comité permanent

de la

Radiodiffusion, Des Films Et

De l'Assistance Aux Arts

de la

Chambre des communes

M. ROBERT STANBURY

Président

